

Contre l'exode des cerveaux

Afrique orientale et centrale – Une recherche plus soutenue et pertinente s'impose pour favoriser l'essor de l'agriculture

Les responsables des politiques d'Afrique orientale et centrale ont à relever des obstacles de taille pour pouvoir élaborer les solides politiques agricoles qui permettront de stimuler la croissance économique de la région. Il est clair que leurs efforts doivent pouvoir s'appuyer sur une recherche de qualité. Mais en raison de voies de communication déficientes et du départ de nombreux chercheurs, les résultats des projets n'atteignent pas toujours les représentants du gouvernement susceptibles de les utiliser.

L'amélioration de l'avenir de l'Afrique orientale et centrale (AOC) passe par les zones rurales des différents pays qui la composent, leur importante production vivrière constituant le meilleur espoir de réduire la pauvreté à l'échelle nationale et de générer des revenus d'exportation tout à fait indispensables.

Bien qu'au cours des dernières années plusieurs pays de la région se soient dotés d'ambitieux plans d'industrialisation, « l'agriculture demeure le secteur dominant de la quasi-totalité des économies », explique Chris Akello-Ogutu, chercheur de l'Institut de gestion des ressources et d'analyse des politiques (REMPAI), établi à Nairobi, au Kenya. Cela signifie donc que l'agriculture est la pierre angulaire de la croissance économique nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire, réduire la pauvreté et garantir la stabilité sociale.

Selon Chris Akello-Ogutu, « Si ce secteur est négligé dans les stratégies nationales de développement économique et ne fait pas l'objet d'une orientation stratégique cohérente, il s'ensuivra non seulement un affaiblissement des institutions agricoles... mais également un déclin de la croissance économique. »

Le rôle essentiel de la recherche

De ce fait, les chercheurs de l'AOC se trouvent investis d'une lourde tâche, eux qui possèdent les outils – et éventuellement les connaissances – voulus pour permettre aux responsables des politiques de la région de surmonter les difficultés et parvenir à élaborer des plans viables d'amélioration des moyens de subsistance des populations rurales. Cette tâche est d'autant plus

lourde que le secteur agricole des pays de l'AOC fait face à de multiples défis :

- ❑ Sur le plan des **marchés**, il ressort que les récentes réformes commerciales ont accru les risques auxquels sont exposés les agriculteurs, tout en ne leur permettant pas encore d'avoir accès aux marchés extérieurs promis. Les producteurs de la région dépendent d'un nombre limité de produits de base de faible valeur et sont depuis toujours affectés par les fluctuations des prix et à la merci des précipitations pour obtenir de bonnes récoltes. Maintenant que les marchés intérieurs se sont libéralisés, ils dépendent davantage d'agents, dont certains profitent d'eux. Pendant ce temps, la mise en œuvre des nouveaux régimes commerciaux prévoyant l'ouverture des marchés entre l'Afrique orientale et l'Afrique australe est au point mort, et l'accès aux marchés des pays industrialisés demeure limité.
- ❑ La **productivité** agricole demeure faible, en raison notamment du faible niveau d'**innovation**. La région a un urgent besoin de nouvelles technologies (dans les domaines des semences, des engrais, etc.) et de nouvelles méthodes pour faire face à différents problèmes, notamment les pénuries d'eau. De nouveaux modèles institutionnels (coopératives, services de commercialisation et de vulgarisation, etc.) s'imposent pour permettre aux agriculteurs d'améliorer leurs pratiques. L'instauration de nouveaux modèles de **crédit agricole** permettrait en outre de pallier les limites des banques et des établissements de prêt publics.



❑ L'amélioration des **infrastructures** – réseaux ferroviaires et routiers, installations d'entreposage, réseaux électriques et de télécommunications, etc. – contribuerait également à stimuler la productivité. La hausse de la productivité est également tributaire de la **durabilité**. Il est arrivé que les ressources atteignent un tel point de dégradation qu'elles ne puissent plus servir de moyens de subsistance. La situation du Kenya – où la méthode traditionnelle de division des terres a entraîné un morcellement en parcelles trop petites pour y pratiquer l'agriculture – témoigne bien de la nécessité d'implanter de nouveaux mécanismes de partage des ressources.

❑ Les **guerres civiles et les défaillances du gouvernement** ont réduit la productivité, anéanti les possibilités d'échanges commerciaux, entraîné de coûteux mouvements de réfugiés et canalisé l'aide financière vers le secours aux sinistrés plutôt vers les initiatives de développement à long terme.

Processus de recherche déficients

Compte tenu de ces problèmes, et de bien d'autres, les responsables des politiques à tous les échelons ont besoin de solides résultats de recherche pour les aider à s'y retrouver dans le dédale des facteurs technologiques, économiques, environnementaux et sociaux en cause dans la gestion du secteur agricole de l'AOC. Mais les liens entre chercheurs, responsables des politiques et agriculteurs sont fragiles.

« Nous déplorons le fait qu'un grand nombre de technologies n'ont pas été adoptées par les agriculteurs, écrit Chris Ackello-Ogut. De la même manière, les recommandations issues des analyses des politiques agricoles effectuées par les chercheurs... demeurent beaucoup trop souvent lettre morte. » Que faire pour améliorer la situation ? En vue de trouver des pistes de solution, Chris Ackello-Ogut a mené une évaluation en plusieurs volets.

Il a notamment examiné six projets financés par le CRDI mis en œuvre dans trois pays (le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie), dans le cadre du Programme d'analyse de la politique agricole de l'Afrique orientale et centrale (ECAPAPA). Les résultats de ces projets sur les politiques ont été évalués à la lumière des objectifs formulés et des exigences des gouvernements et des collectivités.

Des « personnes-ressources clés » ont ensuite analysé le déroulement des projets et leurs répercussions générales sur le milieu de la recherche en AOC. Elles ont également fait

ressortir les éléments qui avaient une incidence sur les liens entre la recherche et les politiques.

On avait choisi deux catégories de projets. Les projets de la première catégorie visaient à évaluer la viabilité de certaines technologies agricoles. Ils sont résumés ci-dessous.

Le rôle de la technologie dans la réduction de la pauvreté : détermination de la rentabilité des productions de fèves des ménages agricoles du Kenya. Les chercheurs ont mis en lumière différents moyens d'aider les agriculteurs à augmenter le rendement de leurs récoltes et à surmonter les goulots d'étranglement du système de commercialisation des fèves. Ils ont mentionné la nécessité de fournir aux agriculteurs de l'information sur les engrais et les semences certifiées, d'établir des mécanismes de partage des semences entre les agriculteurs, et d'améliorer le processus de commercialisation. Tous les membres de l'équipe ont quitté le projet avant l'étape de la diffusion, si bien que le rapport final n'est jamais parvenu aux organismes gouvernementaux et est resté sans suites.

Rentabilité des productions de patates irlandaises des ménages agricoles de l'Ouganda. Ce projet portait sur le coût élevé des semences de qualité supérieure. Il a donné lieu à une série de recommandations visant à favoriser la coopération entre les organismes gouvernementaux et le secteur privé, particulièrement pour accroître la quantité et la qualité des semences. Les conclusions du projet ont été diffusées dans le cadre d'un atelier auquel ont participé des législateurs, des représentants d'ONG, des agriculteurs, des représentants d'associations de producteurs de semences et des chercheurs. L'influence sur les politiques s'est exercée à plusieurs niveaux. Ainsi, l'industrie privée a accepté d'établir de nouveaux liens de collaboration, et le gouvernement – à la lumière de la recherche menée dans le cadre du projet – a décidé de faire de la pomme terre l'une de ses principales cultures d'exportation.

Rentabilité des techniques de culture intercalaire du maïs et des fèves : une étude de cas sur des ménages ruraux du nord de la Tanzanie. Ce projet visait notamment à renseigner les responsables des politiques et d'autres intervenants sur la rentabilité de différents modèles de culture intercalaire utilisant différentes espèces de semences. Deux ateliers de diffusion de l'information ont été organisés à l'intention des agriculteurs, des représentants d'ONG et divers autres groupes, mais n'ont pas visé les responsables des politiques. Chris Ackello-Ogut juge qu'il était difficile de discuter des résultats du projet étant donné qu'aucun des chercheurs (pas



même le chef d'équipe) ne voulait faire siennes les conclusions du rapport. Des collaborateurs ont dit que les technologies agricoles recommandées avaient été adoptées, mais des échanges avec les agriculteurs ont révélé que tel n'était pas le cas.

Réduire les conflits

Les trois derniers projets de l'étude de cas portaient sur des conflits dans le domaine de la gestion de l'eau :

Minimiser les conflits dans le domaine de la gestion et de l'utilisation des ressources naturelles : le rôle du capital social et des politiques locales à Kabale, en Ouganda. Ce projet s'inscrivait dans la lignée d'autres initiatives mises en œuvre à Kabale afin de soutenir les nouveaux gouvernements locaux issus de la décentralisation et créer de nouvelles formes de capital social axées sur la réduction des conflits liés à l'utilisation des ressources. Le projet n'était pas encore terminé au moment de l'évaluation, mais les chercheurs rapportent que les constatations qui en découlent sont mises en œuvre progressivement. (Il est toutefois difficile de corroborer ces déclarations en raison de l'absence de rapports d'étape). Ce projet s'est fondé sur une approche communautaire participative destinée à solliciter l'apport des membres de la collectivité et à les informer grâce à des groupes de discussion, des entrevues, des ateliers et des réunions. La diffusion de l'information s'est également faite par le biais de courriels, de publications et de rapports. L'évaluateur fait observer que l'absence de définition précise du degré et du type d'engagement visé sur le plan des politiques constitue l'une des faiblesses de ce projet (comme des autres).

Conflits relatifs à l'utilisation de l'eau et des pâturages entre Karamoja (Ouganda) et les districts avoisinants : répercussions et stratégies de réduction des conflits. Chris Ackello Ogutu décrit Karamoja comme « une région constamment affligée par les problèmes sociaux, les sécheresses, les famines, les épidémies du bétail et un climat d'insécurité générale. » La préférence des agriculteurs locaux pour les bovins a mené au surpâturage. Des armes modernes entrent maintenant dans cette zone, et les conflits s'intensifient. À l'aide de méthodes participatives, les responsables du projet ont tenté de trouver des méthodes d'atténuation des conflits et ont proposé des moyens de gérer les ressources naturelles. L'une des conclusions du projet est que toute tentative de la part du gouvernement central d'imposer le désarmement ne ferait qu'empirer le conflit; il faut plutôt tenter de résoudre le conflit à l'échelle locale grâce à l'intermédiaire de tierces parties, telles que les ONG, et d'affecter les

ressources dans le cadre de régimes de propriété commune. Les ateliers de diffusion de l'information prévus n'ont pu avoir lieu en raison de la détérioration de la sécurité.

Conflits relatifs à l'accès et à l'utilisation des ressources en eau du bassin du fleuve Tana, au Kenya. La concurrence pour l'accès à l'eau (pour l'horticulture, la production vivrière et l'hydroélectricité) constitue un véritable problème dans le secteur du bassin du fleuve Tana. Le projet a donné lieu à l'élaboration d'exposés de politique qui traitaient de la nature des conflits et de la possibilité d'instaurer un régime pluraliste de droits à l'eau, et faisait état de l'opinion des utilisateurs en matière de négociation des droits à l'eau. Deux de ces exposés visent à éclairer le gouvernement dans l'élaboration de ses nouvelles politiques dans le domaine de l'eau. Le projet n'est pas encore terminé et les principaux collaborateurs ont soit quitté le pays soit entrepris d'autres travaux au Kenya. Les chercheurs mentionnent toutefois qu'un atelier de diffusion se tiendra ultérieurement à Nairobi.

À l'affût des tendances et des possibilités

À partir de l'analyse des projets ciblés – et des tendances générales à l'échelle de l'AOC – un groupe de « personnes-ressources clés » a relevé certains des principaux éléments ayant une incidence sur les liens entre la recherche et les politiques.

Ces experts mentionnent en premier lieu que le fait que les organisations subventionnaires aient participé plus directement au soutien et à l'orientation des projets de recherche dans la région a peut-être contribué à créer une distance entre les responsables des politiques et les chercheurs. Les gouvernements régionaux ont cessé de financer les institutions de recherche et les organismes internationaux ont pris la relève, ce qui a créé des liens plus étroits entre les bailleurs de fonds et les institutions de l'AOC et peut-être exclus du circuit les responsables des politiques. Cette plus grande influence des bailleurs de fonds fait peut-être en sorte que les questions sur lesquelles porte la recherche sont formulées d'une manière que les gouvernements – sur lesquels s'exercent d'énormes pressions pour régler les problèmes immédiats liés à la réduction de la pauvreté, au VIH-sida et aux nouveaux accords commerciaux mondiaux – trouvent déconnectée de leurs propres priorités.

Rapprocher les chercheurs et les responsables des politiques dès le stade de la conception des projets garantirait non seulement que les préoccupations





relatives aux politiques sont intégrées dans la conception de la recherche, mais pourrait également contribuer à surmonter la méfiance qui semble exister entre la communauté de la recherche et le gouvernement.

L'absence flagrante d'analyse sexospécifique est une lacune de tous les projets, malgré le fait que les sexospécificités soient un aspect fondamental de toute politique agricole. Ce constat peut laisser supposer des problèmes systémiques, de plus grande envergure. La déficience des capacités peut expliquer en partie cette situation – les économistes et autres intervenants qui effectuent la recherche agricole dans la région n'ayant pas la formation voulue pour traiter des sexospécificités. Le fait que l'Afrique soit également confrontée à d'autres problèmes de taille peut également amener les responsables des politiques à considérer les sexospécificités comme une question secondaire à laquelle ils pourront s'intéresser plus tard. Les répercussions de l'« exode des cerveaux » sont apparues clairement dans bon nombre des projets examinés. Les chercheurs quittent les institutions pour trouver du travail ailleurs, ce qui compromet la continuité des projets de recherche, particulièrement aux dernières étapes (où doivent avoir lieu les activités de diffusion des résultats), puisque la majorité du personnel des projets occupe déjà d'autres fonctions.

Des facteurs d'ordre financier jouent par ailleurs sur la stabilité de la communauté de la recherche – le financement consenti à chacun des projets étant généralement peu élevé, les chercheurs s'empressent d'entreprendre de nouveaux travaux dès qu'ils en ont la possibilité. De façon générale, on avait l'impression que le financement était réparti entre trop nombreux projets, et que cette pratique limitait également la portée de la recherche et affaiblissait l'intérêt des responsables des politiques. Selon Chris Ackello-Ogututu, un projet de recherche bénéficiant d'un financement peu élevé ne permet souvent de traiter que de problèmes de moindre envergure, touchant une zone géographique restreinte, « et ne peut par conséquent se traduire par la formulation de généralisations sur la situation globale dont ont généralement besoin les responsables des politiques. »

La diffusion des résultats de recherche au moment opportun est également un aspect important de l'influence sur le processus d'élaboration des politiques. À cet égard, les personnes-ressources clés ont mentionné la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles et d'instaurer les politiques voulues pour permettre à l'ECAPAPA de fixer des jalons et de faire en sorte que la recherche soit terminée au moment opportun.

Quelques leçons apprises

- ☐ Il faut prendre des mesures pour contrer l'« exode des cerveaux », qui nuit souvent aux possibilités de diffusion des résultats de recherche.
- ☐ Le financement de quelques projets de recherche d'envergure plutôt que de toute une gamme de petits projets pourrait peut-être permettre de mieux saisir la « situation d'ensemble » et de fournir ainsi aux responsables des politiques l'éclairage dont ils ont besoin.
- ☐ Le renforcement des capacités institutionnelles est nécessaire pour accélérer la production des résultats de recherche.
- ☐ La participation des responsables des politiques à la conception des projets de recherche pourrait accroître l'incidence de la recherche sur les politiques.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez www.crdi.ca/evaluation_politique